



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
SEGRETERIA DEL DIPARTIMENTO

N. 555/O.P./0001884/2020/1

Roma, 8 ottobre 2020

OGGETTO: Indennità di ordine pubblico per i Funzionari di Polizia Locale titolari di Posizione Organizzativa.

ALLE PREFETTURE  
AI COMMISSARIATI DI GOVERNO  
ALLA PRESIDENZA REGIONE VALLE D'AOSTA

LORO SEDI  
TRENTO E BOLZANO  
AOSTA

e, per conoscenza:

AL GABINETTO DEL MINISTRO S E D E  
(Rif. N. 17119/115 Uff. II – Ord. e Sic. Pub. di prot. 0060345 del 1/10/2020)

All. 1

In ordine alla tematica in oggetto, sono pervenuti numerosi quesiti circa la possibilità di corrispondere l'indennità di ordine pubblico anche al personale delle Polizie Locali, titolare di Posizione Organizzativa, impegnato in servizi operativi esterni connessi all'emergenza epidemiologica da Covid-19.

Al riguardo, si trasmette l'unito parere espresso da questo Dipartimento, condiviso anche dal Gabinetto del Ministro, sulla problematica in questione.

IL CAPO DELLA SEGRETERIA

Papa



All.to

# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
SEGRETARIA DEL DIPARTIMENTO

Nr. 555-DOC/C/DIPPS/FUN/CTR/3827-20

Roma, 20 agosto 2020

(Rif. note 11070/110(42) e 11070/140/1(1) II Parte Uff. II - Ord.Sic.Pub. del 05.06.2020 e 08.05.2020)

**OGGETTO:** Indennità di ordine pubblico per i funzionari di Polizia Locale titolari di posizione organizzativa.

AL GABINETTO DEL MINISTRO

AL DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E  
TERRITORIALI

LORO SEDI

e, per conoscenza:

ALLA PREFETTURA DI  
(Rif. n. 106555 del 7.05.2020)

MILANO

Con riferimento alle note sopradistinte, relative alla tematica in oggetto, si rappresenta quanto segue.

Preliminarmente si evidenzia che l'indennità di ordine pubblico, introdotta inizialmente dal Decreto del Presidente della Repubblica 5 giugno 1990 n. 147, spetta, in via ordinaria, al personale appartenente alle Forze di Polizia impiegato in sede in *servizi operativi esterni espletati in condizioni di particolare disagio e rischio, rivolti alla tutela dell'ordine pubblico*. Tali servizi sono caratterizzati per essere resi per un periodo prestabilito e limitato nel tempo e devono essere finalizzati a fronteggiare situazioni di carattere eccezionale e contingente, le quali determinano o fanno temere turbative dell'ordine pubblico.

Ai fini della corresponsione dell'emolumento di cui trattasi, numerose circolari - emanate al riguardo nel corso degli anni - ne dettagliano i requisiti e viene, inoltre, precisato che l'autorità competente a disporre il servizio che dà luogo alla corresponsione del compenso è il Questore, ai sensi dell'art. 14 della L. n. 121/1981<sup>1</sup>.

Un primo profilo critico della disciplina relativa a tale competenza accessoria è rappresentata dalla *possibilità di cumulo* con altri emolumenti o indennità: la circolare n. 333-987G.D.1 del 04/05/1993 ha stabilito espressamente l'incompatibilità dell'indennità di OP "in sede", con l'indennità di O.P. "fuori sede", con l'indennità di marcia, con l'indennità meccanografica e l'indennità di rischio, con l'indennità per servizi esterni.

<sup>1</sup> Art. 14 legge n. 121/1981: "Il Questore è autorità provinciale di pubblica sicurezza. Il Questore ha la direzione, la responsabilità e il coordinamento, a livello tecnico operativo, dei servizi di ordine e di sicurezza pubblica e dell'impiego a tal fine della forza pubblica e delle altre forze eventualmente poste a sua disposizione. A tale scopo il Questore deve essere tempestivamente informato dai Comandanti locali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di finanza su quanto comunque abbia attinenza con l'ordine e la sicurezza pubblica."



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
SEGRETERIA DEL DIPARTIMENTO

Al contrario, ne è stata affermata la compatibilità con la liquidazione del compenso per il lavoro straordinario, in considerazione del fatto che lo scopo di quest'ultimo emolumento è quello di retribuire il prolungamento dell'orario di servizio e non il rischio che questo comporta, come al contrario avviene per l'indennità di O.P.

La medesima circolare del 4/5/1993 ha, inoltre, espressamente previsto che l'indennità di O.P. può essere corrisposta anche al personale non inquadrato nei Corpi Armati, dipendente da Amministrazioni pubbliche - polizie locali, guardie giurate, guardie campestri, ecc. - qualora sia ad essi richiesto dalle Autorità di Pubblica Sicurezza lo svolgimento di servizi a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Con successiva circolare n. 333-G 2.3.81 del 07/12/2006, è stato ribadito che il personale dipendente da enti locali e territoriali (Polizia municipale o locale, Polizia provinciale e Polizia regionale), a giustificazione *della straordinarietà della corresponsione*, dovesse essere inserito *"nell'ordinanza di servizio oltre che numericamente, alla stessa stregua delle altre forze di polizia, anche a disposizione della locale Questura<sup>2</sup>, altrimenti gli stessi servizi potrebbero essere considerati normali servizi di istituto delle suddette categorie"*.

Ciò premesso, in attuazione della speciale disciplina legislativa e regolamentare adottata per fronteggiare la grave emergenza sanitaria connessa alla diffusione epidemiologica da virus Covid-19 e al pericolo di contagio, sono state emanate le circolari dipartimentali n. prot. 5842 del 28.2.2020, prot. 7182 del 13.3.2020 e, per quanto di maggiore interesse ai fini della prospettata questione, la richiamata circolare n.333-G/Div.2-2501.03.04/aa.gg. prot. 7216 del 16 marzo 2020, avente ad oggetto *"Polmonite da nuovo coronavirus (COVID 19), Trattamento economico personale forze di polizia, Compenso per lavoro straordinario - Indennità di ordine pubblico"*, con le quali sono stati posti divieti di cumulo con alcune indennità a favore del personale delle Forze di Polizia impiegato e si è proceduto all'ampliamento della platea dei destinatari del beneficio, includendo gli operatori delle polizie locali.

Sul punto, con la suindicata direttiva n. 7182 del 13 marzo 2020, il Capo della Polizia - Direttore Generale della Pubblica Sicurezza aveva già chiarito come la diffusa azione di verifica, necessaria in questa fase emergenziale, impegni non solo le Forze di Polizia in senso stretto, ma anche le Polizie Locali, che costituiscono risorse essenziali per garantire la sicurezza delle relative comunità territoriali, contribuendo anche alla sorveglianza sul rispetto delle misure di contenimento epidemiologico adottate.

Inoltre la circolare n. 1530/117(2)Uff.II Prot.Civ. del 29 marzo del Gabinetto del Ministro, avente ad oggetto *"Decreto Legge 25 Marzo 2020 n. 19 recante misure urgenti per*

<sup>2</sup> Quanto al personale in servizio di ordine pubblico, si rinvia all'art. 37 *"Ordinanza di servizio in materia di ordine e sicurezza pubblica"* del D.P.R. 28/10/1985 n. 782 di *"Approvazione del regolamento di servizio dell'Amministrazione della pubblica sicurezza"*, il quale prevede, infatti, che *"per i servizi di ordine e sicurezza pubblica il Questore emana apposita ordinanza di servizio stabilendo le modalità di svolgimento dei servizi stessi, la forza da impiegare, l'equipaggiamento necessario, i responsabili del servizio e le finalità da conseguire. L'ordinanza va comunicata al Prefetto e indirizzata per l'esecuzione ai dirigenti degli uffici, ai funzionari impiegati nonché alle altre forze di polizia ed altri enti eventualmente interessati. (...) L'ordinanza di servizio numerata progressivamente va conservata agli atti per un periodo di cinque anni."*





# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
SEGRETERIA DEL DIPARTIMENTO

*fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 Organi accertatori delle violazioni delle misure statali*", ha poi evidenziato come nell'ambito della disposizione di cui all'art. 4 del citato decreto legge n. 19 del 2020 emergesse un duplice profilo operativo: il primo, di carattere generale, riguardante i compiti volti ad assicurare l'esecuzione delle misure di contenimento e contrasto dell'emergenza sanitaria in atto; e un secondo, di portata più limitata, riguardante l'accertamento e l'irrogazione di eventuali sanzioni amministrative.

Pertanto, per quanto riguarda il primo aspetto, il Prefetto, quale Autorità Provinciale di pubblica sicurezza, ha potuto disporre sul territorio di tutti gli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza, appartenenti alle forze di polizia o alle polizie locali, e prevedere, nelle relative pianificazioni, l'impiego del personale di tutte le componenti dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza, coinvolgendo, se del caso, la polizia locale, in relazione alle competenze sviluppate e alla specifica competenza territoriale.

Ciò premesso, la circolare n. 7216 del 16 marzo 2020 sopra richiamata espressamente specifica che per quanto concerne l'eventuale concorso delle *polizie locali* sarà riconosciuta, per la tipologia di servizi oggetto di previsione, unicamente ed eccezionalmente, l'indennità di ordine pubblico, e che tale indennità è incompatibile con il trattamento di missione, con l'indennità per servizi esterni, con l'indennità per servizi congiunti con le FF.AA. e non può essere attribuita *tout court* ad ogni tipologia di servizio c.d. "esterno".

Per completezza di esposizione e per quanto attiene al profilo della possibilità di cumulo, si precisa che, con successiva circolare del 3 aprile 2020, il Capo della Polizia - in risposta ad alcune specifiche richieste di chiarimento delle OO.SS. in ordine alla cumulabilità dell'indennità di O.P. con le indennità speciali erogate "da soggetti terzi" - ha ritenuto, per la Polizia stradale e ferroviaria, in relazione alla situazione epidemiologica e per la durata dello stato di emergenza, che possa essere corrisposta l'indennità di ordine pubblico (o la doppia indennità nei casi previsti dall'ordinamento) in regime di cumulo con l'indennità autostradale e di vigilanza scalo.

Per quanto attiene la corresponsione del compenso al personale delle polizie locali, in linea generale, *tale indennità è cumulabile con ulteriori emolumenti accessori riconosciuti al personale delle polizie locali*.

Anche la Corte dei Conti, con la recente deliberazione n. 96/2020 della Sezione Controllo Regione Veneto, rendendo un parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, su un quesito posto da un'Amministrazione Comunale, ammette infatti la possibilità di cumulo dell'indennità di ordine pubblico con altri emolumenti a favore del personale della polizia locale, purché rigorosamente vincolata alla verifica dell'oggettività delle prestazioni di servizio ontologicamente riconducibili alla materia collegata all'ordine pubblico, senza alcuna commistione e/o sovrapposizione con le competenze ordinarie della polizia locale, secondo *il criterio di effettività*, con la resa di prestazione diverse e aggiuntive rispetto a quelle ordinarie.



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
SEGRETERIA DEL DIPARTIMENTO

Tuttavia la Corte non si occupa del trattamento accessorio e della possibilità di cumulo di tale indennità a favore del personale della polizia locale incaricato della responsabilità di una posizione organizzativa.

La Prefettura di Milano ha, pertanto, chiesto di conoscere l'orientamento di questo Ministero in merito alla possibilità di corrispondere la prevista indennità di ordine pubblico anche al personale delle Polizie locali titolare di posizione organizzativa, in deroga al principio di onnicomprensività della retribuzione di posizione e di risultato corrisposta a tale personale, ai sensi del vigente Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del comparto Funzioni Locali del 21 maggio 2018, riconducendola per analogia tra le deroghe espressamente previste dall'art. 18 del citato contratto collettivo.

Al fine di ricostruire esattamente la fattispecie in argomento, è necessario delineare il concetto di *posizione organizzativa*, che si ricava dall'art. 13 del citato CCNL, secondo cui "gli Enti istituiscono posizioni di lavoro che richiedono, con assunzione diretta di elevata responsabilità di prodotto e di risultato: a) lo svolgimento di funzioni di direzione di unità organizzative di particolare complessità, caratterizzate da elevato grado di autonomia gestionale e organizzativa; b) lo svolgimento di attività con contenuti di alta professionalità, comprese quelle comportanti anche l'iscrizione ad albi professionali, richiedenti elevata competenza specialistica acquisita attraverso titoli formali di livello universitario del sistema educativo e di istruzione oppure attraverso consolidate e rilevanti esperienze lavorative in posizioni ad elevata qualificazione professionale o di responsabilità, risultanti dal curriculum.

A norma del successivo art. 15 «Il trattamento economico accessorio del personale titolare delle posizioni di cui all'art. 13 è composto dalla retribuzione di posizione e dalla retribuzione di risultato. Tale trattamento assorbe tutte le competenze accessorie e le indennità previste dal contratto collettivo nazionale, compreso il compenso per il lavoro straordinario».

Premesso quanto sopra, vi è da dire che non sussiste alcun dubbio sul fatto che l'indennità di OP, dal punto di vista ontologico, poiché mira a ristorare il disagio e il rischio per la tipologia di impiego del personale chiamato ad intervenire per le esigenze di tutela dell'ordine e sicurezza pubblica, ed ha carattere eccezionale e straordinario, in relazione alle emergenze da fronteggiare, non è *strictu sensu* sovrapponibile allo svolgimento di funzioni di direzione di unità organizzative di particolare complessità, caratterizzate da elevato grado di autonomia gestionale e organizzativa connesso alla retribuzione di posizione e di risultato riconosciuta ai titolari di posizione organizzativa.

Tuttavia, come l'ARAN<sup>3</sup> ha avuto modo di precisare, *dato il carattere assorbente ed onnicomprensivo del trattamento economico per essi previsto, rappresentato dalla retribuzione di posizione e di risultato, secondo le previsioni del vigente CCNL, in aggiunta a tale trattamento i titolari di posizione organizzativa possono percepire solo quegli emolumenti espressamente previsti ed ammessi dalla contrattazione collettiva nazionale.*

<sup>3</sup>Aràn Orientamenti Applicativi in <https://www.aranagenzia.it/orientamenti-applicativi/comparti/regioni-ed-autonomie-locali/sistema-di-classificazione/6866-posizioni-organizzative/9022-ral1977orientamenti-applicativi.html>



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
SEGRETERIA DEL DIPARTIMENTO

Soccorre all'uopo l'art. 18 del Contratto collettivo, a norma del quale: "Ai titolari di posizione organizzativa, di cui all'art. 14, in aggiunta alla retribuzione di posizione e di risultato, possono essere erogati anche i seguenti trattamenti accessori:

- a) l'indennità di vigilanza prevista dall'art. 37 comma 1, lett. b), primo periodo, del CCNL del 6.7.1995, ai sensi dell'art. 35 del CCNL del 14.9.2000;
- b) i compensi ISTAT, ai sensi dell'art.70-ter;
- c) i compensi per lo straordinario elettorale, ai sensi dell'art. 39, comma 2, del CCNL del 14.9.2000; tali compensi sono riconosciuti solo nei casi nei quali vi sia stata l'acquisizione delle specifiche risorse collegate allo straordinario elettorale dai competenti soggetti istituzionali e nei limiti delle stesse;
- d) i compensi per lavoro straordinario elettorale prestato nel giorno del riposo settimanale, ai sensi dell'art.39, comma 3, del CCNL del 14.9.2000, introdotto dall'art.16, comma 1, del CCNL del 5.10.2001;
- e) i compensi per lavoro straordinario connesso a calamità naturali, ai sensi dell'art. 40 del CCNL del 22.1.2004; tali compensi sono riconosciuti solo nell'ambito delle risorse finanziarie assegnate agli enti con i provvedimenti adottati per far fronte ad emergenze derivanti da calamità naturali;
- f) i compensi di cui all'art. 56-ter, previsti per il personale dell'area della vigilanza;
- g) l'indennità di funzione del personale addetto alle case da gioco;
- h) i compensi che specifiche disposizioni di legge espressamente prevedano a favore del personale, in coerenza con le medesime, tra cui, a titolo esemplificativo e non esaustivo:
  - gli incentivi per funzioni tecniche, secondo le previsioni dell'art.113 del D.Lgs.n.50 del 2016;
  - i compensi professionali degli avvocati, ai sensi dell'art.9 della legge n.114 del 2014;
  - i compensi incentivanti connessi ai progetti per condono edilizio, secondo le disposizioni della legge n. 326 del 2003; ai sensi dell'art.6 del CCNL del 9.5.2006;
  - i compensi incentivanti connessi alle attività di recupero dell'evasione dei tributi locali, ai sensi dell'art.3, comma 57 della legge n. 662 del 1996 e dall'art. 59, comma 1, lett. p) del D.Lgs. n.446 del 1997;
  - i compensi connessi agli effetti applicativi dell'art. 12, comma 1, lett. b), del D.L. n.437 del 1996, convertito nella legge n.556/1996, spese del giudizio.

A parere di questo ufficio, le deroghe ammesse hanno però carattere tassativo, salvo l'ipotesi di cui alla lettera h) che esplicitamente ammette la possibilità di cumulo dei compensi che specifiche disposizioni di legge espressamente prevedano a favore di tale personale, come quelle esemplificativamente elencate dalla medesima lettera. Anzi tale previsione rafforza implicitamente la scelta normativa della esclusività delle ipotesi di cumulo. Invero residuerebbero solo spazi di interpretazione estensiva delle fattispecie di deroga al principio di onnicomprensività della retribuzione di posizione e di risultato, ma l'indennità di ordine pubblico non sembra ancorabile ad alcuna delle previsioni derogatorie.





# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
SEGRETERIA DEL DIPARTIMENTO

Una questione analoga si pone nell'ambito di una ulteriore previsione normativa della legislazione dell'emergenza. L'art. 115 del decreto legge 17 marzo 2020 n. 18 ha, infatti, istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'Interno, uno specifico fondo con una dotazione di 10 milioni di euro, finalizzato a contribuire all'erogazione dei compensi per le maggiori prestazioni di lavoro straordinario del personale della polizia locale dei comuni delle province e delle città metropolitane direttamente impegnato per le esigenze conseguenti ai provvedimenti di contenimento del fenomeno epidemiologico da virus COVID-19, fondo ripartito con decreto 16 aprile 2020 del Capo Dipartimento per gli affari interni e territoriali di Concerto con il Ragioniere Generale dello Stato.

Anche in tal caso è stata posta all'ARAN la questione della possibilità di cumulo di tale indennità per lavoro straordinario con la retribuzione di posizione e di risultato assegnata ai titolari di posizione organizzativa, rispetto alla quale l'Agenzia ha espresso orientamenti applicativi restrittivi, a meno che l'attuale situazione emergenziale, assolutamente priva di precedenti confrontabili, non sia ricondotta esegeticamente, in via di interpretazione estensiva, alla nozione di emergenza derivante da calamità naturale, fattispecie sussunta dall'art. 18 tra le ipotesi derogatorie legittimanti il cumulo di tali compensi per lavoro straordinario connesso a calamità naturali, ai sensi dell'art.40 del CCNL del 22.1.2004 con la retribuzione di posizione e di risultato a favore del personale incaricato della responsabilità di una posizione organizzativa.

In relazione a tale ultimo aspetto, l'Ufficio per l'Amministrazione Generale di questo Dipartimento, con nota n. 557/ST/1.11.2.9 prot. 4591 del 3 agosto u.s., ha interessato il Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali al fine di conoscere l'avviso di quel Dipartimento circa la possibilità di erogare i citati compensi aggiuntivi, quale ad esempio il compenso per le maggiori prestazioni di lavoro straordinario prestato per le esigenze conseguenti ai provvedimenti di contenimento del fenomeno epidemiologico da virus COVID-19, anche ai titolari di posizioni organizzative delle polizie locali dei comuni delle province e delle città metropolitane.

IL CAPO DELLA SEGRETERIA

Papa